

ENTRE EL NACIONALISMO Y LA APERTURA PETROLERA

Catalina Banko

Introducción

El siglo XX se inició en Venezuela en medio de una profunda crisis fiscal ocasionada por la persistente baja de los precios del café, a lo que se sumaron el desorden administrativo y los constantes conflictos armados que acrecentaban las erogaciones del gobierno. La situación empezó a variar sustancialmente gracias a la aplicación de una profunda reforma fiscal en 1914, que hizo posible aumentar la recaudación tributaria interna. Asimismo, el estricto cumplimiento de los compromisos asociados a la deuda pública permitió consolidar el crédito de la nación en los centros financieros europeos. Cambios más radicales aún se operaron desde 1917 con el comienzo de las exportaciones petroleras que en pocos años adquirieron un vertiginoso ascenso. A partir de 1925, el petróleo conquistó el primer lugar en el comercio exterior, desplazando al café que había sido el producto preponderante desde los albores de la etapa republicana. La industria petrolera se transformó así en el factor económico dominante, en la medida en que de ella provenía la mayor parte de los ingresos fiscales, lo que habría de robustecer sin lugar a dudas el poder del Estado.

A partir de estas consideraciones, y tomando en cuenta la relevancia del tema petrolero, resulta de interés efectuar un examen del camino recorrido desde la época en que la explotación minero-extractiva, en coexistencia todavía con la agricultura tradicional, pasó de ser una próspera actividad que generaba crecidos ingresos al Fisco hasta convertirse en la base y motor de una economía que, hasta el presente, continúa sujeta a los patrones de un modelo sustentado en la renta petrolera. Es evidente que tales recursos propiciaron la materialización de necesarias inversiones en el campo de las industrias básicas y en valiosas obras de infraestructura. Sin embargo, al mismo tiempo se tendió a sobrestimar las potencialidades del beneficio rentístico a los fines del desarrollo económico, lo que llevó a asumir un endeudamiento de grandes proporciones que se convirtió paradójicamente en uno de los obstáculos para concretar tal objetivo. Desde finales de los

años setenta, la economía venezolana, tras varios años de sorprendente crecimiento, fue dando muestras de agotamiento para luego desembocar en una profunda crisis, atenuada en diversas oportunidades por coyunturas favorables para los precios del crudo.

Un breve panorama sobre la evolución de la industria petrolera, desde la época del sistema concesionario hasta las políticas de apertura a capitales privados, puede ofrecer herramientas para comprender algunos rasgos de la dinámica de una economía agobiada por las obligaciones financieras y la paralización del sector productivo, una economía cada vez más dependiente del empuje de la renta petrolera y menos capacitada para concretar la vieja aspiración de alcanzar el desarrollo económico.

La renta petrolera en expansión

Después de 1917, el incremento de las exportaciones petroleras siguió un curso muy rápido. A finales de la década de los veinte, Venezuela ya se había convertido en el segundo país productor del mundo. En 1936, el petróleo representaba el 90.1% de las exportaciones, mientras que el café quedó reducido al 5.2%¹. En cuanto a la participación en el mercado internacional, es necesario destacar que en 1939 Venezuela estaba produciendo el 10.7% del total mundial, después de los Estados Unidos, país que concentraba el 60.5%. El tercer lugar era ocupado por Rusia con una proporción del 10.3%.

El creciente peso de los beneficios derivados de la exportación de hidrocarburos condujo al inevitable fortalecimiento del papel del Estado en la economía. Durante la presidencia de Eleazar López Contreras (1935-1941) se pusieron en práctica programas de modernización encaminados a la diversificación económica y a la construcción de obras de infraestructura. Esos planes se ampliaron en el transcurso del período presidencial de Isaías Medina Angarita (1941-1945), de manera especial tras la aprobación de la Ley de Impuesto sobre la Renta que entró en vigencia a partir de 1943, y estableció la obligación de pagar un gravamen básico del 2.5%, además de un impuesto progresivo que dependía de los beneficios líquidos de los contribuyentes. El mayor porcentaje de la recaudación sería aportado por las empresas petroleras que de inmediato expresaron su rechazo a la nueva tributación, alegando que la misma no estaba contemplada en la legislación vigente. Como respuesta a esta posición, con rapidez se resolvió someter a discusión una profunda reforma

¹Ministerio de Fomento, *Anuario Estadístico*, Caracas, 1939.

de la Ley de Hidrocarburos vigente. Después de prolongadas negociaciones y debates, fue aprobada en 1943 una nueva ley en la materia por la cual el gobierno estaba facultado para intervenir en todos los asuntos de carácter técnico de la industria cuando deseara obtener información sobre la situación de las empresas; las compañías debían pagar todos los tributos, tanto nacionales como estatales y municipales, incluido el Impuesto sobre la Renta; la exoneración de los derechos de importación sería autorizada por el gobierno solamente en los casos en que ello fuera considerado indispensable; el pago del impuesto superficial sería progresivo, quedando así obligadas las concesionarias a no dejar inactivas áreas explotables; la regalía no podía ser inferior a los $16 \frac{2}{3}$ de la producción. A partir de la aprobación de esta ley, los términos de los contratos que regían las relaciones entre el gobierno y las compañías quedaron unificados, ya que no habría diferencias entre las condiciones adjudicadas a las distintas concesiones, cualquiera fuera su antigüedad. Se estipuló, además, que cinco años después de terminada la guerra, las empresas estarían obligadas a refinar una parte del petróleo en Venezuela².

La nueva Ley de Hidrocarburos, sumada a la Ley de Impuesto sobre la Renta, hizo factible que el Estado dispusiera de cuantiosos recursos para la inversión en obras de infraestructura con el objetivo de construir las bases de una economía diversificada.

Tras el golpe del 18 de octubre de 1945 que derrocó a Medina Angarita, la política petrolera quedó bajo la conducción de Juan Pablo Pérez Alfonzo, quien propuso elevar los impuestos de manera sustantiva y promover la participación de Venezuela como entidad autónoma en el mercado internacional, vendiendo directamente el petróleo recibido en calidad de regalía. Tomando en cuenta que las concesionarias no habían cumplido con los pagos a que estaban obligadas, el 31 de diciembre de 1945 se decretó la aplicación, por una sola vez, de un impuesto extraordinario a las empresas cuyas ganancias fueran superiores a los Bs. 800.000, medida que afectaba exclusivamente a las compañías petroleras que constituían el 98.5% de los contribuyentes.

En el transcurso de la segunda posguerra, Venezuela fue perdiendo progresivamente la posición de privilegio que había ostentado tiempo atrás, en tanto estaban surgiendo nuevos e importantes competidores en la región del Golfo Pérsico. Era indudable que en

²Bustamente, Nora, *Isaías Medina Angarita. Aspectos históricos de su Gobierno*, Caracas, Universidad Santa María, 1985, pp. 275-317.

estos años creció de manera significativa la demanda de petróleo gracias al proceso de reconstrucción europea y a los mayores requerimientos de la industria norteamericana. En este contexto fue aprobada, el 11 de noviembre de 1948, una reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, más conocida como “fifty-fifty”. La misma estableció que en los casos de rentas netas de contribuyentes que obtuvieran ingresos derivados de la industria extractiva de la minería o de hidrocarburos, incluyendo regalías, se debía proceder del siguiente modo: si después de deducidos los impuestos correspondientes, la renta restante excedía la suma de los impuestos causados por razón de las actividades de la industria durante el año gravable, tal excedente estaría sujeto a una contribución adicional del 50%³.

El escenario político venezolano se vio nuevamente perturbado por el golpe de Estado que derrocó el 24 de noviembre de 1948 al presidente constitucional Rómulo Gallegos, quien había asumido el cargo en febrero de ese mismo año. Aquel acontecimiento dio inicio a una década de gobierno dictatorial que reprimió toda expresión opositora. En el área económica, el régimen enarbó la doctrina del “Nuevo Ideal Nacional”, cuyos lineamientos estaban orientados hacia la transformación del medio físico mediante la construcción de sistemas de vialidad, infraestructura de uso agrícola, industrias básicas, electrificación, transporte y telecomunicaciones, obras turísticas, planes de vivienda y edificaciones escolares y hospitalarias⁴.

Fuerte impacto recibió el mercado internacional del petróleo a causa del cierre del Canal de Suez, debido a los enfrentamientos armados que se suscitaron tras la nacionalización del canal, proclamada por el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser el 26 de julio de 1956, hecho que provocó un inusitado ascenso de los precios del crudo venezolano que se tradujo en la expansión del gasto público. Al año siguiente, al concluir la contienda, el canal fue reabierto con lo que el tráfico internacional se normalizó y los precios retornaron a su nivel anterior, factor este último que introdujo desequilibrios en el presupuesto, ya que los gastos del gobierno venezolano se habían multiplicado sin contemplar la eventual baja de los ingresos.

Como agravante, a comienzos del segundo semestre de 1957, el gobierno de los Estados Unidos impuso restricciones a la importación de petróleo venezolano, medida que

³ Martínez, Aníbal R., *Cronología del petróleo venezolano*, Caracas, Editorial Foninves, 1976, p. 108.

⁴ Castillo, Ocarina, *Los años del buldozer. Ideología y política 1948-1958*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1990, pp. 157-159.

era una respuesta a la presión ejercida por los productores independientes, especialmente del suroeste de los Estados Unidos, que no podían competir con las favorables condiciones de que gozaba el crudo venezolano⁵.

Fluctuaciones del mercado petrolero internacional

Una nueva etapa se abrió tras el derrocamiento del general Marcos Pérez Jiménez el 23 de enero de 1958. En el transcurso de ese año se registró una fuerte caída de los precios del petróleo a causa de los desajustes económicos en los Estados Unidos, a lo que se sumaron los descubrimientos de yacimientos en Indonesia y Sahara, el aumento de las exportaciones de Rusia y de los países de Medio Oriente. En el caso de nuestro país, es menester considerar que a la baja de las cotizaciones, se unieron los altos costos de producción del petróleo y su reducida competitividad internacional, además de la restricción norteamericana a importar crudo venezolano, tema que dio lugar a incesantes debates y protestas protagonizadas por los círculos políticos y empresariales.

Para contrarrestar la caída de los ingresos, el gobierno provisional decretó el 19 de diciembre de 1958 una reforma del Impuesto sobre la Renta llevando el máximo de la tasa complementaria al 45% para las rentas superiores a Bs. 28 millones, monto que solamente era percibido por las compañías petroleras, cuyos representantes reaccionaron inmediatamente contra tal disposición.

Rómulo Betancourt, candidato triunfante en las elecciones de diciembre de 1958, asumió la primera magistratura en febrero del año siguiente. Durante su mandato se puso en práctica la política petrolera inspirada en el pensamiento de Juan Pablo Pérez Alfonzo. Se creó así, a inicios de 1960, la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) como Instituto Autónomo, adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Si bien le fueron asignadas tierras ricas en petróleo, la CVP se vio obligada a negociar contratos de servicio con firmas extranjeras para llevar a cabo sus operaciones, que durante los primeros años estuvieron sometidas a diversas limitaciones técnicas, llegando en 1973 a abastecer apenas el 2.20% del mercado nacional⁶.

⁵Rodríguez Gallad, Irene, *Bajo el signo del petróleo. Vertientes históricas de la actividad petrolera en Venezuela*, Caracas, Rayuela Taller de Ediciones, 2008, pp. 75-85.

⁶ Asociación Bancaria de Venezuela, "La economía venezolana y el petróleo", *Boletín de la Cámara de Comercio de Caracas*, no. 761, abril 1977.

En el plano internacional, resultó muy exitosa la conferencia celebrada en Bagdad entre el 10 y el 14 de setiembre de 1960, gracias a la iniciativa de Juan Pablo Pérez Alfonzo, ministro de Minas e Hidrocarburos de Venezuela, y Abdullah Al-Tariki, ministro de Petróleo y Recursos Minerales de Arabia Saudita. En este encuentro se concretó la fundación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) con la participación de Venezuela, Arabia Saudita, Irak, Irán y Kuwait. La creación del cartel petrolero constituyó un hecho de indudable trascendencia a nivel mundial, aun cuando hasta 1971 las transnacionales se negaron a reconocer formalmente a la OPEP y preferían más bien celebrar acuerdos con cada uno de los países por separado.

Una circunstancia conflictiva afloró en 1965, durante la gestión presidencial de Raúl Leoni (1964-1969), cuando el ministro de Minas e Hidrocarburos, Manuel Pérez Guerrero planteó contundentes reclamaciones por las irregularidades evidenciadas en el pago de impuestos para lo cual se habían utilizado como referencia precios artificialmente bajos⁷.

Tras el rechazo inicial de las compañías, se entablaron negociaciones hasta concretarse en 1966 un arreglo para el pago de los impuestos retroactivos con el compromiso de abonar 700 millones de bolívares a lo largo de cinco años. A cambio, el gobierno renunciaría a una parte de las reclamaciones. Paralelamente, se pactó el establecimiento de los “precios de referencia” a los efectos tributarios. Este sistema de precios era el resultado de la concertación entre el gobierno y las compañías. Estas últimas serían libres de vender a cualquier valor el petróleo, pero pagarían impuestos de acuerdo a los “precios de referencia” convenidos. Si las cotizaciones reales se elevaran por encima de tales precios, los impuestos serían pagados según los niveles más altos de venta efectiva. En diciembre de aquel mismo año se aprobó una reforma del Impuesto sobre la Renta que implantó una tasa del 52% sobre beneficios netos superiores a Bs. 28.000.000⁸.

Estrategias encaminadas al “nacionalismo petrolero”

Desde los años sesenta, se estaban dando pasos dirigidos a conquistar una mayor participación en los beneficios de la industria. Esta tendencia se profundizó en la década siguiente, durante la presidencia de Rafael Caldera (1969-1974). El nuevo ministro de

⁷Tugwell, Franklin, *La política del petróleo en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila, 1977, pp. 120-122.

⁸*Ibidem*, pp. 126-132.

Minas e Hidrocarburos, Hugo Pérez La Salvia se empeñó en efectuar gestiones para lograr la derogación en los Estados Unidos de la disposición discriminatoria del petróleo venezolano. Con ese mismo objetivo, el mandatario Rafael Caldera realizó una visita a los Estados Unidos donde discutió aspectos relativos a este espinoso tema con el presidente Richard Nixon. Por el momento no se llegó a ninguna solución satisfactoria, aun cuando ya se estaba conformando en los Estados Unidos una opinión favorable a la liberación progresiva de las importaciones de crudo, tomando en cuenta la conveniencia de evitar la excesiva y riesgosa dependencia de los mercados de Medio Oriente⁹.

Hacia 1970, la coyuntura internacional pasó a ser propicia a los intereses de los países productores a causa de los conflictos que se habían desencadenado en Medio Oriente. En la medida en que las perturbaciones del mercado hicieron más atractivo el petróleo venezolano, el gobierno aprovechó la ocasión para subir la tarifa del Impuesto sobre la Renta al 60% en diciembre de 1970¹⁰. Además del incremento de los impuestos, también se resolvió establecer la fijación unilateral de los precios de referencia por parte del Poder Ejecutivo, cuyo valor se determinaba desde 1966 mediante la negociación con las concesionarias¹¹.

Paralelamente, las autoridades mostraron preocupación por el desgaste acelerado de los equipos de producción en la industria petrolera y el agotamiento de las reservas. Este problema formaba parte de un plan de desinversión de las compañías dado que en breve tiempo debían entregar las instalaciones, de acuerdo a lo previsto por la Ley de Hidrocarburos de 1943. Para evitar que prosiguiera y se agravara el deterioro de la industria, Álvaro Silva Calderón presentó en el Congreso un proyecto que fue aprobado en julio de 1971. Se trató de la Ley de Bienes Afectos a Reversión en la que se estableció: todas las concesiones y otras propiedades de las compañías quedarían en poder del Estado al expirar los contratos en 1983; todas las compañías debían depositar una especie de fianza, equivalente al 10% del valor de sus instalaciones, para garantizar que las mismas fueran revertidas al Estado en buenas condiciones. Asimismo, se estipuló que cualquier modificación de los planes de las concesionarias quedaba sujeta a la aprobación del

⁹ Ministerio de Minas e Hidrocarburos, *Memoria*, Caracas, 1970.

¹⁰ Rodríguez Gallad, Irene, *El discurso de la nacionalización petrolera en Venezuela*, Caracas, Fondo Editorial Fintec, 1996, pp. 89-90.

¹¹ *Ibidem*, pp. 90-91.

gobierno que indicaría los requisitos para emprender las futuras exploraciones y perforaciones¹². Con el mismo objetivo de defender los intereses venezolanos, el 12 de agosto de 1971, el Congreso decretó la nacionalización de la industria del gas natural.

El 31 de diciembre de 1971, se adoptó una decisión trascendental con la denuncia del Tratado de Reciprocidad Comercial entre Venezuela y los Estados Unidos, cuya vigencia quedó extinguida a partir del 30 de junio de 1972¹³. Una de las principales razones esgrimidas para la denuncia del tratado estaba relacionada con la integración de Venezuela al Pacto Andino, a lo que se agregaba la desventaja en que se encontraba el petróleo venezolano respecto al procedente de México y Canadá para su ingreso a los Estados Unidos¹⁴.

La coyuntura era propicia para el alza de los precios del crudo. Desde la Guerra de los Seis Días de 1967 se estaban experimentando fluctuaciones en el mercado, a lo que se agregó en 1970 la rotura de un oleoducto en Siria. Estos problemas ocasionaron encarecimiento de los fletes, que en parte fueron subsanados por la construcción de supertanqueros y también por la incorporación de países productores como Libia, Argelia y Nigeria. Poco después, en 1971, el Acuerdo de Teherán de la OPEP estipuló incrementos en los precios. Así se llegó a 1973, en medio de los conflictos entre árabes e israelíes, la guerra de Yom Kippur, el embargo petrolero y el recorte de la producción por parte de los países árabes. Esta situación se convirtió en el detonante de la explosión de precios de aquel año. En enero de 1973, el valor promedio de referencia llegó a US\$3 por barril. El 16 de octubre se celebró en Kuwait una reunión de los seis países del Golfo Pérsico para fijar unilateralmente los precios del petróleo, posición que también acogieron Libia y Nigeria. En diciembre, los países del Golfo Pérsico aplicaron un fuerte aumento que alcanzó a US\$ 11,65; los precios de Libia arribaron a US\$ 15,76 y los de Nigeria a US\$ 14,69. Por su parte, Venezuela decidió subir a US\$ 14,08 el promedio del

¹²“Ley de bienes afectos a reversión”, *Gaceta Oficial*, 6 de agosto de 1971. Nuevas expectativas en torno al futuro de la actividad petrolera se abrieron en Venezuela desde finales de los años sesenta, con el descubrimiento de un enorme depósito de crudo extrapesado en la región oriental del país. Se calculaba para ese momento que en esos yacimientos podría extraerse alrededor de 700 billones de barriles de petróleo.

¹³ El Tratado de Reciprocidad Comercial entre Venezuela y los Estados Unidos fue suscrito en 1939, durante la presidencia de Eleazar López Contreras.

¹⁴ Arenas, Nelly, *La denuncia del Tratado de Reciprocidad Comercial entre Venezuela y los Estados Unidos*, Caracas, Centro Venezolano Americano, 1990, pp. 121-125.

valor del barril de crudo¹⁵. El año 1973 se perfiló así como un momento clave en la historia de la industria petrolera a nivel mundial.

Era indudable que un alza de tal magnitud tendría profundas repercusiones en la economía mundial. El denominado *boom* petrolero originó una creciente tendencia inflacionaria en las naciones industrializadas, con mayor incidencia en los países europeos y Japón, y en menor grado en los Estados Unidos donde se disponía de reservas de petróleo. Naturalmente, los países productores de materias primas se vieron también seriamente afectados, no solamente por los altos precios del petróleo sino también por el componente inflacionario de las importaciones provenientes de las naciones industrializadas.

Poco después de la subida de los precios del petróleo en diciembre de 1973, Juan Pablo Pérez Alfonzo en una rueda de prensa del 12 de enero del siguiente año, volvió a levantar su voz para recordar que la experiencia había demostrado los graves trastornos que podían generar excesivas disponibilidades económicas, incluso en países desarrollados. En el caso de Venezuela, por tratarse de un país de “economía atrasada”, con escasos recursos humanos preparados, los “cuantiosos ingresos petroleros provenientes de la simple liquidación de ese don de la naturaleza ya venían creando una distorsión fatal en todas las actividades de la vida nacional”, lo que era visible a través del gran incremento de la compra de bienes y servicios en el exterior¹⁶.

La industria petrolera controlada por el Estado

En Venezuela, la crisis energética alimentó expectativas en relación con la futura nacionalización, con la idea de no aguardar a la conclusión de las concesiones en el año 1983. Sin embargo, uno de los temores imperantes en cuanto al manejo de la industria petrolera por parte del Estado venezolano radicaba en la ausencia de tecnología adecuada. A ello se agregó la preocupación en torno a la comercialización de los hidrocarburos y derivados, dado que el sistema de distribución estaba controlado por las compañías extranjeras.

El alza de los precios del petróleo y los cambios en el escenario petrolero internacional coincidieron con el ascenso a la presidencia de Carlos Andrés Pérez (1974-

¹⁵ Ministerio de Energía y Minas, *Memoria*, Caracas, 1974.

¹⁶ Pérez Alfonzo, Juan Pablo, *Hundiéndonos en el excremento del diablo*, Caracas, Colección Venezuela Contemporánea, 1976.

1979), quien en el acto de juramentación formuló la siguiente advertencia: “La abundancia de recursos fiscales ha sido espejismo que ha contribuido a que nos engañemos a nosotros mismos sobre la verdad de la sociedad venezolana. Por eso repito que mi gobierno administrará esta abundancia con criterio de escasez, quiero decir, con eficiencia, con equidad y justicia distributiva”. Sin embargo, no fue ese el rumbo seguido por las políticas adoptadas a partir de ese momento¹⁷.

Con el objetivo de adelantar la reversión de las concesiones petroleras, el 22 de marzo de 1974 se creó la Comisión Presidencial de Reversión Petrolera para estudiar el proceso a través del cual el Estado asumiría el control de las actividades de exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización del petróleo. La Comisión estaba presidida por el ministro de Minas e Hidrocarburos, Valentín Hernández Acosta, e integrada por los ministros de Hacienda, Fomento, Cordiplan, el director general de la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) y representantes de las Fuerzas Armadas Nacionales, de cada uno de los partidos políticos registrados en el Consejo Supremo Electoral, de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), Fedecamaras, Pro-Venezuela, Consejo Bancario Nacional, Consejo Nacional de Universidades, Colegio de Abogados, Federación de los Colegios de Economistas, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit) y cinco técnicos expertos en materia de hidrocarburos designados por el Presidente de la República. El 17 de octubre de 1974 fue aprobado el proyecto de Ley de Nacionalización Petrolera tras las discusiones llevadas a cabo en el seno de la Comisión de Reversión¹⁸.

El 11 de marzo de 1975, el ministro Valentín Hernández Acosta sometió el proyecto de Nacionalización Petrolera a la consideración del Congreso de la República. El 29 de agosto de 1975 se dictó la Ley que reservaba al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, poniendo fin así al sistema de concesiones que regía desde los tiempos de Juan Vicente Gómez. En el artículo 1º se estableció que quedaba reservado al “Estado por razones de conveniencia nacional, todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los

¹⁷Pérez, Carlos Andrés, “Alocución de toma de posesión de la Presidencia de la República”, 12.03.1974 en *Manos a la obra, textos, mensajes, discursos y declaraciones del Presidente de la República*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, 1981.

¹⁸ Malavé Mata, Héctor, *Los extravíos del poder. Euforia y crisis del populismo en Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1987, pp. 192-193.

mismos, a la manufactura, refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas”. Fuertes discusiones se suscitaron en torno al artículo 5° de la Ley en el que se estipuló que en casos especiales y, “cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán (...) celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada. Para la celebración de tales convenios se requerirá la previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta”. La Nacionalización Petrolera entró en vigencia a partir del primero de enero de 1976¹⁹.

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica que reservaba al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, del 2 de setiembre de 1975, la Corporación Venezolana de Petróleo se transformó en sociedad mercantil con un capital totalmente suscrito por la República. La nueva empresa pasó a denominarse Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA), bajo la presidencia de Rafael Alfonzo Ravard²⁰.

Como resultado de la nacionalización de la industria petrolera se incrementó la participación del sector público en la economía nacional. En el cuadro del boom de los precios del crudo, conjuntamente con la nacionalización del petróleo, comenzó a plantearse una modificación del modelo económico que se plasmó en el V Plan de la Nación (1975-1979), en el que se proyectó el desarrollo del aparato productivo interno por medio de cuantiosas inversiones, principalmente en petroquímica, siderurgia, aluminio y electricidad. El Estado se convirtió así en el resorte fundamental de la economía nacional, al tiempo que la orientación del gasto público pasó a ser uno de los factores determinantes en el proceso de asignación de los recursos. Con el fin de materializar esos ambiciosos planes, el Estado, rector de la economía y empresario a la vez, debió acudir al financiamiento externo para cubrir la magnitud de las inversiones proyectadas. Sin embargo, el horizonte del mercado internacional volvió a ensombrecerse cuando los precios del petróleo comenzaron a descender.

Juan Pablo Pérez Alfonzo rechazó de manera enfática los objetivos del V Plan de la Nación por estimar que comprometían el futuro de Venezuela por el desmesurado nivel de

¹⁹ Torrealba Álvarez, Raúl, *Petróleo en Venezuela. La nacionalización*, Caracas, Editorial Pluma, 1980, pp. 170-172.

²⁰ Ministerio de Energía y Minas, *Memoria*, Caracas, 1976.

endeudamiento a que se estaba sometiendo a la economía nacional: “El uso de capital ajeno puede ser necesario y conveniente tanto en el sector privado como en el sector público. Pero no siempre es adecuado y, en cambio, siempre es peligroso. Ya para la gente que ha malbaratado lo propio, dando señales claras de despilfarro, el endeudamiento es la ruina, la destrucción. Por ello la tendencia evidenciada en el V Plan de la Nación autoriza a calificarlo de *Plan de Destrucción Nacional*”²¹.

En relación con la expansión del endeudamiento, es menester puntualizar brevemente algunos aspectos específicos del sistema financiero mundial imperante en aquellos años. A principios de la década de los setenta se inició una etapa de auge de la concesión de los denominados “préstamos de consorcio” por parte de bancos transnacionales en una coyuntura en la que existía una abundante oferta en el mercado financiero internacional. El “préstamo de consorcio” funcionaba de la siguiente manera: cuando una entidad soberana (gobiernos, bancos estatales y empresas estatales) decidía obtener crédito en el mercado internacional de capitales, en primer lugar debía seleccionar los bancos organizadores (bancos directores), fijar el monto deseado y negociar las condiciones de la operación. Los bancos directores reunían entonces a diversas entidades financieras para concertar su participación en un determinado crédito. Para los prestatarios, la ventaja consistía en la obtención de grandes volúmenes de capital.

Estas transacciones se llevaron a cabo en el contexto del alza de las cotizaciones del petróleo, lo que hizo posible que los países productores depositaran sus beneficios en el mercado internacional y, a su vez, los bancos transnacionales se transformaran en “recicladores” de los excedentes de la OPEP que se orientarían luego hacia los países importadores de crudo que necesitaban de auxilio financiero por registrar problemas de déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. De esta manera, los consorcios transnacionales podían conquistar nuevos clientes en un ambiente económico en el que la mayoría de las operaciones crediticias internas estaban estancadas. “El uso de garantías del gobierno prestatario, la renuncia a la inmunidad soberana, la institución de cláusulas recíprocas en caso de incumplimiento (...), la transferencia del riesgo de la tasa de interés a los prestatarios” fueron los elementos que dieron seguridad a los bancos transnacionales

²¹Pérez Alfonzo, Juan Pablo, *Hundiéndonos en el excremento del diablo*, Caracas, Colección Venezuela Contemporánea, 1976.

respecto de eventuales riesgos. Por esta vía, los créditos de consorcio se convirtieron en un “vehículo muy eficiente para préstamos de gran volumen y de rápido desembolso”, modalidad que tuvo gran auge en América Latina durante los años setenta y que habrá de desembocar en una grave crisis en la siguiente década²².

En Venezuela, debido a la gran expansión del gasto en las distintas dependencias públicas, se hizo indispensable buscar fuentes de financiamiento en el exterior, debido a las limitaciones del mercado interno de capitales. Carlos Rafael Silva indicó que la legislación vigente en materia de crédito público “facilitaba el endeudamiento de corto plazo de los entes descentralizados, para lo cual se recurría principalmente al mercado externo ante la agresiva política de colocación de la banca internacional, la cual confiaba plenamente en la capacidad de pago de los países petroleros”. En estas circunstancias se produjo un gran crecimiento de la deuda externa de corto plazo²³.

El reconocido economista D. F. Maza Zavala se refirió con preocupación a los signos de desequilibrio que estaban aflorando. Al respecto, señaló que la “economía aparente” se multiplicó por tres entre 1974 y 1977 y, en cambio, la economía real (producción, inversión y consumo efectivos) estaba evolucionando a tasas mucho más moderadas: 6% interanual, en promedio. Uno de los puntos centrales de sus reflexiones se dirigió a cuestionar el excesivo gasto público y endeudamiento que habían alcanzado los US\$9.000 millones. Sobre este aspecto formuló la siguiente interrogante: “¿Es posible forzar el crecimiento económico mediante la aplicación masiva de recursos financieros, en un país que no dispone de factores y condiciones indispensables para una absorción orgánica de esa expansión?”²⁴.

²²CEPAL/CET, “El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento”, *Revista del Banco Central de Venezuela*, Caracas, enero-marzo 1989, pp. 110-160.

²³Silva, Carlos Rafael, *Medio siglo del Banco Central de Venezuela*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1990, pp. 77-78.

²⁴Maza Zavala, D. F., “Venezuela: coexistencia de la abundancia y la escasez”, *Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, julio-septiembre 1978, pp. 7-25.

Contracción de los ingresos y endeudamiento

Según estimaciones del economista Pedro Palma, entre 1973 y 1974 se proyectaron grandes planes de inversión que contribuyeron a incrementar el gasto público en 30%. Como resultado de la mejora de las tasas del empleo y de las remuneraciones, tanto la demanda privada como la pública exhibieron una elevación notable. Mientras la demanda crecía de manera continua, la oferta interna no tuvo capacidad para cubrir tales exigencias, por lo que se hizo necesario acudir a las importaciones. La consecuencia fue el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, desajuste que se manifestó con claridad en el año 1977. La inflación se convirtió por entonces en una amenaza latente que era contenida gracias a controles de precios y subsidios. En opinión del economista, en el año 1978 se estaban asomando signos críticos debido al debilitamiento del mercado petrolero, fenómeno que generó la contracción de los ingresos fiscales, agravando así aún más el déficit de la balanza de pagos. En ese año, el déficit consolidado del sector público representaba el 10.6% del PIB total. Adicionalmente, las condiciones económicas empeoraron ante la inminencia de las elecciones presidenciales, hecho que usualmente originaba un ambiente poblado de incertidumbres²⁵.

Esta era la situación económica del país al ascender Luis Herrera Campíns (1979-1984) a la presidencia de la República. En el acto de toma de posesión pronunció su recordada frase: “Recibo una Venezuela hipotecada”. Su afirmación era cierta, pero también lo fue que entre 1978 y 1983 la deuda externa total pasó de US\$ 11.000 millones a US\$ 27.500 millones.

Con la aspiración de estimular la competencia, el ministro de Hacienda Luis Ugueto, propuso la eliminación de los controles de precios y la reducción de la protección arancelaria. A fin de corregir los desajustes económicos, recomendó controlar la inflación mediante la contracción de la liquidez monetaria y demanda interna, sanear las finanzas públicas y afrontar el inminente problema del servicio de la deuda externa²⁶.

Los ajustes programados fueron aplicados de manera desarticulada y abandonados a inicios de los ochenta, en medio de un transitorio pero significativo incremento de los precios petroleros entre 1979 y 1980, como consecuencia de la guerra entre Irán e Irak.

²⁵ Palma, Pedro, “La economía venezolana en el período 1974-1978. ¿Últimos años de una economía rentista?”, *Venezuela contemporánea 1974-1989*, Caracas, Editorial Grijalbo, 1993, pp. 160-175.

²⁶ Ministerio de Hacienda, *Memoria*, Caracas, 1980.

Hacia 1982, los desequilibrios emergieron con fuerza ante la magnitud del déficit y la proximidad de los vencimientos de la deuda externa, cuyo peso se estaba convirtiendo en una carga insostenible, rasgo común en la mayoría de los países latinoamericanos. Cabe destacar que la transferencia de divisas hacia el exterior se fue intensificando a lo largo de 1982, a causa del clima de incertidumbre reinante en los medios empresariales con respecto a las futuras medidas económicas.

La fuga de divisas contribuyó entonces en forma determinante a deteriorar el estado de la economía, que en 1983 desembocó en una grave crisis cambiaria, marcando el término de la estabilidad monetaria que había caracterizado a la economía venezolana hasta ese momento²⁷.

En el contexto de los profundos desequilibrios sufridos a lo largo de 1982 se hizo imprescindible adoptar urgentes medidas para poner fin a la fuga de divisas. Así es como el gobierno decidió suspender el 18 de febrero de 1983 la libre convertibilidad del bolívar e implantar pocos días después un régimen de cambios diferenciales²⁸.

Mientras la economía venezolana confrontaba esta crisis y se aproximaban los vencimientos de la deuda externa, se exteriorizó gran interés en torno a la potencialidad de la Faja Petrolífera del Orinoco. José Ignacio Moreno León hizo referencia a la posibilidad de obtener alrededor de un millón de barriles adicionales de petróleo pesado y extrapesado entre 1981 y 1990. Con ese objetivo era fundamental emprender grandes inversiones en la Faja del Orinoco, para lo cual se requería de una evaluación integral del área y definir con mayor precisión la cuantía de las reservas existentes, así como también era indispensable llevar a cabo un estudio exhaustivo acerca de las técnicas de mejoramiento de los crudos pesados y extrapesados²⁹.

Desde finales de 1985, una vez más el mercado internacional mostró signos de inestabilidad con el debilitamiento de las cotizaciones del crudo. El año siguiente se abrió con grandes dificultades para Venezuela por la caída de los precios, que en enero alcanzaron los US\$24 por barril bajando a US\$ 13,42 en marzo y US\$ 12,99 en junio.

²⁷Palma, Pedro, "La economía venezolana en el período 1974-1988. ¿Últimos años de una economía rentista?", *Venezuela Contemporánea 1974-1989*, Caracas, Editorial Grijalbo, 1993, pp. 198-200.

²⁸Maingon, Thaís, "La deuda privada externa", *De Punto Fijo al Pacto Social*, Caracas, Acta Científica Venezolana, 1989, pp. 241-265.

²⁹Moreno León, José Ignacio, "La Faja del Orinoco y la profundización de la nacionalización petrolera", *Boletín de la Cámara de Comercio de Caracas*, no. 809, abril 1981, pp. 9-14.

Estacrisis estaba reflejando la pérdida de influencia de la OPEP, ya que a mediados de los años ochenta los países que integraban el cartel aportaban solamente un tercio de la demanda total, mientras que veinte años atrás producían dos tercios del total.

Debido a la disminución de los ingresos de divisas, por la drástica caída de los precios del crudo, se registró en 1986 un saldo deficitario de US\$3.892 millones³⁰, lo que condujo a la adopción en diciembre de ese año de una pronunciada devaluación a Bs. 14,50 por dólar, lo que fue catalogado como una “macrodevaluación” respecto del tipo de cambio vigente hasta entonces. En aquel año fue puesto en práctica el Plan Trienal de Inversiones para dinamizar la economía y acrecentar la producción agrícola e industrial gracias a la elevación de los recursos como producto de la devaluación. De esta manera se pretendía imprimir un giro radical en la política económica, que fue calificado por el presidente de la República Jaime Lusinchi (1984-1989) como el “golpe de timón”.

Primeras gestiones para la “apertura petrolera”

Desde principios de la década de los ochenta, debido a la presencia de dificultades para la venta de los crudos pesados, PDVSA se había propuesto emplear una nueva estrategia de penetración en los grandes mercados de consumo por medio de la asociación con empresas que poseían refinerías de crudos pesados y sistemas de distribución y comercialización. En 1983 se efectuó la primera inversión en cuatro refinerías en Alemania por medio de la asociación con la firma VebaOel. Esta tendencia a la internacionalización se amplió en 1986 con la participación de PDVSA en dos refinerías en Suecia, dos en el Reino Unido y una en Bélgica. Otro importante paso fue la compra de la mitad de CitgoPetroleum, transacción que permitió la colocación de 130.000 barriles por día de crudos y el control de casi 8.000 gasolineras en los Estados Unidos³¹.

El experto en materia de hidrocarburos Bernard Mommer analizó la incidencia del petróleo en la dinámica económica de Venezuela. Por un lado, la renta derivada de este

³⁰Ministerio de Hacienda, *Memoria*, Caracas, 1986.

³¹Gómez, Víctor y Ernesto Valera, *El proyecto Orimulsión y la política petrolera estatal*, Trabajo Especial de Grado para optar al título de Economista, Escuela de Economía, Universidad Central de Venezuela, 2008. En 1988 nació Bitúmenes del Orinoco, Bitor, como una filial de PDVSA, encargada de producir y comercializar la marca registrada Orimulsión. Este producto se utilizaba para facilitar la conducción de crudos pesados y bitúmenes hasta los puertos y refinerías en las áreas costeras.

producto representaba un factor positivo por acelerar el desarrollo de las fuerzas productivas. Por otro, se había convertido al mismo tiempo en un obstáculo que frenaba el desarrollo económico. Si bien la renta del petróleo había permitido una mejora sustancial del ingreso real, más adelante provocó un efecto sumamente negativo sobre el progreso de la productividad y, en particular, indujo a un proceso de desindustrialización³².

Por su parte, el economista Carlos Mendoza Potella reflexionó acerca de la política petrolera y la administración de la industria de los hidrocarburos. A su juicio, las “decisiones fundamentales dentro de las actividades petroleras en cuanto a inversiones, mercados y precios, por su entidad nacional, debían estar subordinadas a los criterios y prioridades establecidas por los poderes soberanos y los entes planificadores centrales”. El economista afirmó que en torno a la petrolera estatal se había aglutinado un grupo de “hombres de cultura gerencial transnacional y espíritu de cuerpo formado en las ex-filiales”, que constantemente reclamaban autonomía operativa frente a los “poderes soberanos”. En tal sentido, manifestó que la planificación petrolera y energética debía formar parte de la planificación global³³.

Julio César Gil, ministro de Energía y Minas, firmó en Viena el 28 de noviembre de 1988 un nuevo acuerdo entre los países miembros de la OPEP. El precio oficial del petróleo fue fijado en US\$18 por barril. La cuota correspondiente a Venezuela se estableció en 1.636.000 barriles diarios, lo que representaba el 8.85% de la producción total del cartel petrolero. Sin embargo, las resoluciones de la OPEP continuaron amenazadas por los incrementos de la producción y las políticas de precios del crudo de parte de países que no pertenecían a la organización, como Noruega, México y la Unión Soviética.

A principios de los años ochenta, Lagoven, filial de PDVSA, había descubierto yacimientos de gas ubicados al norte de Paria, explotación que requería del concurso de grandes inversiones. Como la empresa estatal no tenía suficientes recursos, se planteó la alternativa de acudir a la asociación con capitales privados. Surgió así el proyecto de establecer un consorcio con las compañías Royal Dutch Shell y Total, la primera holandesa

³²Mommer, Bernard, “La economía venezolana: de la “siembra del petróleo” a la “enfermedad holandesa””, *Cuadernos del Cendes*, Caracas, no. 8, mayo-agosto, 1988, pp. 36-56.

³³Mendoza Potella, Carlos, “Reflexiones en torno a la política petrolera y la administración de la industria de los hidrocarburos”, *Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, abril-julio 1987, pp. 61-87.

y la segunda francesa, aun cuando ello solamente sería viable en el caso de ser reformada la Ley de Nacionalización del Gas del año 1971, por lo que tal iniciativa quedó trunca por el momento.

Participación privada en el negocio petrolero

Los indicadores económicos al finalizar el año 1988 eran alarmantes debido a los altos niveles inflacionarios, a la caída de las reservas internacionales y al ensanchamiento del déficit fiscal. Frente a estos signos, al comienzo de la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez (1989-1993)³⁴, se adoptó un programa de ajuste macroeconómico, después de haber suscrito una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional para refinanciar la deuda externa. Con este "gran viraje" con respecto a la política anterior, se pretendía disminuir el papel del Estado en la economía por medio de la liberación de precios y de las tasas de interés, y la flexibilidad cambiaria del bolívar. Asimismo el gobierno se propuso reducir el déficit fiscal por medio de privatizaciones, el recorte del gasto público y la eliminación de subsidios y protecciones arancelarias al sector privado. El simple anuncio del nuevo plan económico y la aplicación de drásticos ajustes en las tarifas de los servicios públicos provocaron el estallido popular del 27 de febrero de 1989. Debido a la reacción de la población, y por temor a futuras protestas, el gobierno puso en práctica de manera parcial y discontinua algunas de las medidas propuestas. Si bien se obtuvo una cierta reducción del déficit fiscal y el aumento de las reservas internacionales, aunque gracias al alza de los precios petroleros por la Guerra del Golfo, los indicadores económicos seguían siendo preocupantes³⁵.

El proceso de liberalización de la economía coincidió con las transformaciones del panorama geopolítico mundial tras la conclusión de la Guerra Fría, lo que dio lugar a síntomas de incertidumbre en el mercado petrolero mundial. A este factor se sumó la preocupación por el medio ambiente y el surgimiento de restricciones en el uso del petróleo y del carbón, junto a la búsqueda de fuentes alternativas de energía³⁶.

³⁴ El presidente Carlos Andrés Pérez fue separado de su cargo en el año 1993 por decisión de la Corte Suprema de Justicia, asumiendo la presidencia provisional Ramón J. Velázquez.

³⁵ Cordiplan, *VIII Plan de la Nación*, "El Gran Viraje", Caracas, 1990.

³⁶ Sweeney, John, "Perspectivas petroleras mundiales y de Venezuela", *VenEconomía Mensual*, febrero 1991, pp. 21-29.

En Venezuela, en el marco de los lineamientos del VIII Plan de la Nación (1990-1994), se pretendía alcanzar mayor competitividad en el ramo de hidrocarburos por medio de inversiones para optimizar el trabajo en las refinerías y promover la aplicación de “estrategias adecuadas de comercialización”. Una meta fundamental consistía en la diversificación de las fuentes de ingresos en las áreas de petroquímica, fertilizantes, carbón, Orimulsión, gas natural licuado, crudos pesados con participación del sector privado³⁷.

Con base en tales premisas fue ganando terreno la opción de incorporar capitales privados a la explotación de hidrocarburos. Los socios escogidos por PDVSA para la instalación y operación de una planta de gas líquido natural en el complejo Cristóbal Colón fueron: Shell International, Exxon Company International y Mitsubishi Corporation. Lagoven era la filial de PDVSA encargada de desarrollar ese proyecto que podría dar lugar a la formación de una empresa mixta con los tres socios mencionados. Los yacimientos de gas natural estaban ubicados, costa afuera, al norte del estado Sucre.

Esta negociación dio lugar a un intenso debate entre los partidarios de promover la participación de compañías extranjeras y los que consideraban que ello habría de significar la pérdida de la soberanía sobre los recursos petroleros. Gastón Parra Luzardo examinó la legitimidad de la constitución de las asociaciones estratégicas y en particular el proyecto Cristóbal Colón. Al respecto afirmó que no era posible “poner los intereses extranjeros por encima de los nacionales, ni desmejorar las condiciones establecidas en las leyes venezolanas”, que habían regido desde la época de las concesiones. Después de estudiar los pormenores del proyecto, llegó a la conclusión de que la estrategia planificada conducía a la “institucionalización de las empresas mixtas y de la privatización de la industria petrolera venezolana en todas sus fases”³⁸.

El proyecto Cristóbal Colón, cuya finalidad era el desarrollo de la explotación y comercialización del gas natural en los yacimientos localizados al norte de Paria, chocó con un serio obstáculo legal debido a que la Ley de Nacionalización del Gas de 1971 no contemplaba la asociación del Estado con capitales privados. El asunto fue solventado con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en la que se dictaminó que el gas era un

³⁷Kornblith, Miriam, “Sector público y sector privado: nuevas reglas de juego” en *Venezuela: la democracia bajo presión*, Caracas, Nueva Sociedad, 1993, pp. 118-120.

³⁸Parra Luzardo, Luzardo, “Objetivos y consecuencias de las asociaciones estratégicas. Proyecto Cristóbal Colón”, *Cuadernos Latinoamericanos*, Maracaibo, no. 10, 1994, pp. 3-53.

hidrocarburo y que, por tanto, su aprovechamiento debía regirse por la Ley de Nacionalización Petrolera, promulgada en 1975, cuyo artículo quinto sí admitía la asociación con empresas privadas siempre y cuando se contara con la expresa autorización del Congreso Nacional.

En 1991 se diseñó un plan de expansión para PDVSAa fin de incrementar las colocaciones de hidrocarburos en el exterior. A tal efecto se creó la Unidad de Asociaciones Estratégicas, encargada de estudiar las modalidades más apropiadas para la extracción de crudos pesados y extrapesados de la Faja del Orinoco. Además de los cuantiosos capitales exigidos, se agregaba la necesidad de contar con la tecnología adecuada para el “mejoramiento” de los crudos de la Faja. La Unidad de Asociaciones Estratégicas tenía la misión de atraer socios que pudieran aportar mercados, capitales y tecnología. Se trataba de inversiones superiores a los 3 mil millones de dólares. Estos proyectos podrían extenderse a otras iniciativas relacionadas con el gas natural asociado o con crudos livianos³⁹.

El presidente Carlos Andrés Pérez firmó en 1992 los dos primeros contratos para reactivar pozos petroleros marginales con un consorcio japonés y otro norteamericano. Estas negociaciones tuvieron su origen en 1990, siendo entonces Celestino Armas el ministro de Energía y Minas, mediante la convocatoria a licitación para reactivar pozos localizados en Guárico, Monagas y Delta Amacuro, cuya explotación había cesado en 1975 por limitaciones tecnológicas. Si bien se trataba de convenios operativos que no implicaban que el contratista participara como accionista y no requerían, por tanto, de la autorización del Poder Legislativo, esa materia dio lugar a un prolongado debate en el Congreso en torno a la legalidad de dichos compromisos.

Durante el año 1994 se trazó un plan de apertura a la participación del capital privado, con el fin de complementar los recursos del Estado en las actividades de exploración y producción de crudos livianos y medianos, mediante la modalidad de contratos de ganancias compartidas, que serían sometidos a licitación internacional. Ese nuevo diseño recibió la aprobación del Consejo de Ministros y del Congreso de la República. En ese mismo año se firmaron contratos para explotar campos inactivos con

³⁹Gárate, Martín, “PDVSA se integrará a las transnacionales”, *Número*, Caracas, diciembre 1991.

empresas privadas internacionales, proceso que se había iniciado el año anterior. En relación con la Faja del Orinoco se suscribieron dos cartas de intención con compañías norteamericanas para el eventual desarrollo de dos proyectos de producción y mejoramiento de crudos extrapesados.

La modalidad de la asociación estratégica fue diseñada para promover las inversiones en actividades en que las utilidades eran potencialmente bajas, tales como licuefacción de gas y explotación de crudos pesados y extrapesados. Hasta abril de 1995 se habían negociado tres acuerdos de asociación estratégica: el proyecto de gas licuado Cristóbal Colón y otros dos para producir y refinar crudos extrapesados de la Faja del Orinoco. En este tipo de contratos se aplicó el 34% de Impuesto sobre la Renta, que era mucho más bajo al utilizado por la industria petrolera.

Un equipo de investigadores de la Universidad de Los Andes, entre quienes se encontraban Carlos Domingo y Jesús Mora Contreras, examinó la evolución de la apertura petrolera, comenzando por los convenios operativos (1992-1993), con los que las empresas privadas actuaban como contratistas de las filiales de PDVSA. En una segunda etapa se establecieron los convenios de asociaciones estratégicas (1993) por los que se estipulaba la participación estatal hasta el 51% y su derecho a veto para decisiones consideradas fundamentales. En 1994 se aprobó una tercera modalidad, la de los convenios de asociación con ganancias compartidas, que consistían en la formación de una sociedad anónima entre la estatal petrolera con el 35% de las acciones clase A y uno o varios inversionistas privados que contaban con el 65% de las acciones clase B. El objetivo de ese tipo de asociaciones era explorar por cuenta y riesgo de los inversionistas durante un lapso determinado y en áreas específicas. Los autores del artículo opinaron que la apertura profundizó el modelo rentista petrolero y creó “un nuevo esquema económico de reparto de la renta petrolera en Venezuela” al desplazar al Estado del control de la explotación de hidrocarburos⁴⁰.

En las postrimerías del siglo XX, se habían generalizado las discusiones en torno a la legitimidad y conveniencia de la apertura petrolera, la cual según sus detractores ponía en

⁴⁰Domingo, Carlos, María Fargier, Jesús Mora, Andrés Rojas y Giorgio Tonella, “La apertura petrolera en Venezuela dentro del capitalismo rentístico”, *Economía*, no. 15, 1999, pp. 25-66.

peligro la integridad de los intereses nacionales en la industria de hidrocarburos. Lo cierto es que por entonces se carecía de capitales suficientes para la inversión y de tecnología adecuada para ciertos yacimientos, limitación que no ha sido superada hasta el presente.

Conclusiones

En el marco del orden y de la estabilidad reinante durante el prolongado período de la dictadura gomecista, se produjo el tránsito de la economía agroexportadora a la economía minero-extractiva, en tanto Venezuela se estaba convirtiendo con rapidez en atractivo escenario para las inversiones extranjeras. El incremento de los ingresos públicos, gracias a la reorganización de la Hacienda y a la obtención de la renta petrolera, hizo posible que Venezuela disfrutara de una inusual solvencia que contrastaba con la condición crónica de país deudor que había caracterizado a la economía nacional desde el siglo XIX.

La percepción de la renta petrolera introdujo importantes cambios en materia económica y social que contribuyeron a configurar un nuevo perfil de la acción estatal. La disponibilidad de abundantes recursos permitió ofrecer programas de modernización económica a partir de la ampliación del gasto público que pasó a ser cada vez más dependiente de la renta petrolera. Esta fue la tónica de las políticas implementadas entre 1936 y 1958, etapa en que bajo diferentes regímenes políticos se pusieron en práctica planes destinados a lograr la diversificación de la producción.

Dentro del mismo esquema proteccionista, en la década de los sesenta se planteó la política de sustitución de importaciones, bajo la figura del Estado “promotor” de la industrialización, a la vez que se fueron aplicando las medidas que garantizaban el “nacionalismo petrolero” a través del incremento constante en los beneficios de la industria. Entre tanto, el mercado mundial fue modificando progresivamente su fisonomía gracias a las estrategias de la OPEP, las cuales condujeron a aumentos progresivos que culminaron en una tendencia alcista acelerada y en una crisis energética de grandes proporciones.

Por entonces se generalizó la idea de adelantar la tan ansiada nacionalización de la industria, con el propósito de que el Estado se transformara en el factor esencial del desenvolvimiento económico nacional propiciando grandes inversiones que, ante la insuficiencia de capitales internos, debieron acometerse mediante el financiamiento externo. El resultado fue el que había vaticinado Pérez Alfonzo: era imposible sostener

planes de inversión con estancamiento de los ingresos y creciente déficit en la balanza de pagos, aspecto que habrá de ser el obstáculo fundamental para el desarrollo económico durante las décadas posteriores. En otras palabras, la “bonanza fiscal” había desembocado en una profunda crisis económica y social que se fue agravando con rapidez.

En las décadas sucesivas, se hizo cada vez más difícil emprender acciones para la expansión de la industria petrolera en la medida en que los ingresos eran insuficientes en el entorno de un mercado internacional inestable y el ensanchamiento del déficit fiscal. Desde aquel tiempo comenzó a difundirse la idea de recurrir a la asociación con empresas foráneas para acometer diversos proyectos en la Faja del Orinoco y lograr una mayor diversificación productiva en el campo de los hidrocarburos.

Todas estas tratativas respondían precisamente a la situación crítica que estaba atravesando PDVSA por los bajos precios del crudo. Dada la magnitud de los capitales requeridos, se estimó indispensable la incorporación de inversionistas extranjeros al negocio petrolero. En todo caso, ninguna de las fórmulas que se emplearon en el proceso de apertura parecía ir más allá del tradicional esquema rentista, todo ello con base en el mismo modelo que había regido la industria petrolera desde la nacionalización. Esas políticas de liberalización tenían como centro el cuestionamiento al papel económico del Estado, lo que formaba parte de las tendencias imperantes en el contexto de la globalización de los mercados.